

Luigi Bernardi

I SISTEMI TRIBUTARI
DI OGGI:
DA DOVE VENGONO
E DOVE VANNO

Quaderno n. 99-02

Decanato della Facoltà di Scienze economiche
Via Ospedale, 13 CH-6900 Lugano. Tel. 091 912 46 09 / 08. Fax 091 912 46 29

I SISTEMI TRIBUTARI DI OGGI: DA DOVE VENGONO E DOVE VANNO

di
Luigi Bernardi*

1. Prologo: i fattori che influenzano l'evoluzione dei sistemi tributari

Si racconta che Albert Einstein abbia detto una volta che l'imposta sul reddito era “*the hardest thing in the world to understand*” (Slemrod e Bakija, 1996). Con ciò Einstein non intendeva probabilmente manifestare un reale difetto cognitivo, ma il velo arrecato all'intelligenza del contribuente dal fastidio emotivo di avere a che fare con le tasse. Ma le tasse, se sono destinatarie di questo atteggiamento diffuso, tuttavia non lo meritano. Si tratta infatti di un fenomeno di straordinario rilievo economico ed istituzionale. I gettiti finanziano gran parte delle molteplici ramificazioni odierne dell'intervento pubblico. Gli effetti pervasivi delle imposte sulla produzione e sulla distribuzione del reddito sono di notevole rilievo quantitativo: la pressione tributaria in senso stretto (esclusi cioè i contributi sociali) da anni è assestata intorno al 30% del PIL nella media dei paesi OCSE. Le tasse sono state più di una volta all'origine della nascita dei Parlamenti e, dunque, delle democrazie moderne. Attualmente l'equità nella distribuzione personale del carico tributario e nello scambio fiscale tra cittadini e soggetti pubblici sono elementi fondanti nei rapporti politici e sociali delle collettività. Le tasse meritano quindi un'attenzione maggiore di quella che si sarebbe portati ad attribuirvi sulla base del fastidio (o peggio) dei contribuenti.

Gli economisti, a differenza di Einstein, hanno invece sempre ritenuto di capire molto delle tasse e sono stati di conseguenza sempre prodighi di suggerimenti. Tra i classici (Artoni, 1985), Smith prestò la sua attenzione soprattutto ai caratteri desiderabili dei prelievi, in specie quanto ai loro aspetti di morale sociale, ed ai fondamenti della loro ripartizione, che si è soliti interpretare ex post come una sorta di commistione tra il principio della controprestazione e quello della capacità contributiva. Ricardo introdusse l'argomento degli effetti delle imposte: la sua tesi secondo cui si doveva limitarne gli intralci al libero mercato trova significativi riscontri nella teoria più recente, ancorché in un contesto analitico più astratto e meno conclusivo. Lo stesso si può dire sulle

* Università di Pavia (Italia), Dipartimento di Economia pubblica e territoriale, E-mail eunice@unipv.it. Conferenza tenuta a Lugano il 29 aprile 1999, su gradito invito della Facoltà di Scienze economiche dell'Università della Svizzera italiana. Ringrazio i presenti e, per i loro commenti, i proff. P. Balestra, M. Baranzini, G. Barone-Adesi e L. Pasinetti. Ringrazio anche, per le molte indicazioni ricevute, i partecipanti ad un incontro sull'evoluzione del sistema tributario italiano, svoltosi presso l'Università di Bologna nel marzo 1999, ed in particolare P. Bosi, V. Ceriani, S. Giannini, M.C. Guerra, A. Marenzi, M. Matteuzzi e N. Sartor. Ringrazio infine S. Anghinelli per l'assistenza di ricerca e Michele Bernasconi per una lettura finale. Stesura terminata ad inizio maggio 1999, con finanziamento Cofin Murst 1997/98.

proposizioni ricardiane relative all'equivalenza tra debito ed imposta. Con Stuart Mill e, poi, con i neoclassici anglosassoni fino a Pigou, le tasse diventano un sacrificio, che va diviso secondo equità, perché vi corrispondono attività pubbliche limitate e strettamente necessarie, ma dal beneficio non immediatamente vicino al contribuente. Nell'Europa continentale (Musgrave e Peacock, 1958), i grandi marginalisti, a partire da Wicksell, vedono invece nelle tasse il prezzo dei servizi pubblici, che in questa parte del continente erano più estesi e prossimi ai contribuenti. Non mancavano, all'epoca, indirizzi sociologici che individuavano nelle tasse, e nelle conseguenti possibilità di spesa, uno strumento di controllo sociale, anche qui anticipando le moderne tematiche del "Leviatano fiscale" di Brennan e Buchanan (1975 e 1980): il prelievo coattivo avrebbe un'entità superiore a quella necessaria per soddisfare i bisogni sociali secondo le preferenze della collettività, incorporando anche quanto la classe politica ritiene utile per il mantenimento del potere. La rivoluzione keynesiana sposta l'attenzione sulle conseguenze macroeconomiche delle imposte: non a caso Kaldor (1955) propone di spostare la base dell'imposta personale da una grandezza incerta come il reddito alla spesa, cioè ad una componente della domanda aggregata. Oggi la teoria è dominata, come è noto, dalla corrente moderna della tassazione ottimale alla Diamond e Mirrlees (1971), per la verità non molto ricca di suggerimenti di *tax design* anche se forse più fertile di indicazioni di *tax policy* (Florio, 1992), da determinare storicamente in relazione ad una qualche combinazione di efficienza di *second best* in un mondo supposto walrasiano (in cui l'inefficienza è l'eccesso di pressione) e di equità come prescritta da una certa funzione concava del benessere sociale. L'illustrazione di Atkinson (1990) resta sul punto la più illuminante, ma non si può negare che l'effetto ultimo dell'approccio della tassazione ottimale sul dibattito e sulle innovazioni di politica tributaria sia stato, se mai vi è stato, quello di rivalutare le preoccupazioni per gli effetti distorsivi (nel senso appena chiarito) della tassazione, a danno degli obiettivi di equità.

Gli economisti hanno sicuramente sopravvalutato e continuano a sopravvalutare la loro influenza sull'evolversi dei sistemi tributari. Altre forze hanno agito ed agiscono in modo più incisivo. Tra queste, naturalmente, un posto di rilievo spetta agli orientamenti ideologici e politici: Lassalle ed i socialisti della cattedra erano convinti che l'imposta progressiva e quella sulle successioni avrebbero portato al socialismo, impedendo l'accumulazione dei patrimoni individuali (Steve, 1976). La Signora Thatcher è caduta dopo dieci anni di fiero governo per non aver voluto ritrattare l'idea che i servizi pubblici locali andavano tassati per quota capitaria.

Non occorrono per altro richiami, forse desueti, ad un po' di materialismo storico, per darsi ragione del fatto che il corso degli eventi è determinato dall'evoluzione della realtà economica e sociale, più che dalla forza stessa delle idee. La dinamica dei sistemi tributari nel tempo non fa eccezione, e Musgrave l'ha spiegato da par suo (1969). Contano, anzitutto le ineludibili esigenze di gettito. La spesa pubblica dei paesi OCSE era il 10,5% del PIL alla fine dell'800, ha raggiunto il 22,4% nel 1937, il 27,9% nel 1960, per arrivare infine al 45,8% nel 1996 (Tanzi, 1998). Nel rincorrere la spesa, necessaria per estendere a fasce sempre più ampie di popolazione i diritti di cittadinanza sociali ed i benefici dello sviluppo economico, i sistemi fiscali hanno avuto bisogno di diversi "*tax handles*" a cui appigliarsi. Nel corso del tempo li hanno trovati in quelle fonti di reddito e di ricchezza che via via emergevano dall'evoluzione strutturale dell'economia quali cespiti fiscalmente più produttivi, abbandonando al contempo le basi che venivano invece

a prosciugarsi col passare degli anni. Infine la configurazione dei tributi vigenti è stata sempre causata da fattori istituzionali non meno che economici in senso stretto: tra di essi, una posizione di primo piano va attribuita al grado di efficienza dell'amministrazione fiscale ed al livello della cultura diffusa tra i contribuenti, necessari per permettere l'applicazione di prelievi sofisticati e per non farli degradare alla loro parodia, come oggi spesso avviene in molti paesi in via di sviluppo (Bernardi e Owens, 1994).

2. Il sistema tributario "premoderno" e quello "moderno"

La determinazione storica delle strutture tributarie appena tratteggiata conosce un momento di equilibrio significativo (anche perché dovremo reconsiderarlo, alla luce dei problemi e delle tendenze di oggi) con il sistema che possiamo chiamare *premoderno*, quale si afferma nei paesi sviluppati tra la fine dell'800 ed i primi decenni del '900. In Italia durerà fino alla riforma del 1972, in molti paesi in via di sviluppo, che l'avevano ereditato dai domini coloniali, è stato gradualmente abbandonato solo molto di recente. Il sistema premoderno si basa su tre capisaldi. Le imposte dirette sono molteplici e ad imponibile singolo, reali e con scarsi o nulli elementi di personalizzazione, poco o punto coordinate tra loro, raramente accompagnate da un tributo unificante *complementare*, cioè secondario e destinato solo a pochi contribuenti, abbastanza facoltosi per esservi soggetti, non abbastanza per riuscire ad eluderlo. Il pluralismo degli imponibili caratterizza anche le imposte indirette, applicate in modo scoordinato su una gran quantità di prodotti e di consumi eterogenei: talora a larga base ed aliquote ridotte (i beni essenziali), talora a base ristretta ed aliquote invece elevate (quelli di lusso). Cominciano appena ad affiorare le forme più semplici, e distorsive, dell'imposta generale sugli scambi. Elevato è infine il gettito dei dazi sia doganali che interni, motivati da ragioni tanto fiscali quanto di protezione dell'economia interna (Musgrave, 1969).

Il sistema premoderno tradisce le sue origini. La molteplicità degli imponibili risulta dalla stratificazione del prelievo su basi emerse successivamente nel tempo con la trasformazione dell'economia agraria in industriale e commerciale. Le modalità impositive sono semplici, alla portata di pratiche amministrative poco evolute e di una cultura diffusa dei contribuenti spesso molto limitata. Prevalgono (al 60 contro il 40% in Italia all'inizio del secolo) le imposte indirette e questo conferisce al sistema uno stigma di regressività. La frammentazione del prelievo determina ricomposizioni arbitrarie dell'onere tributario complessivo in capo alle persone e distorsioni diffuse nelle scelte degli agenti economici. Il sistema premoderno sembra dunque non possedere i requisiti richiesti alle tasse da economie e società sempre più evolute.

Il sistema premoderno lascia così gradualmente il passo al sistema *moderno*, che si forma gradualmente nei paesi più sviluppati negli anni a cavallo della seconda guerra mondiale, giunge in Italia con la riforma del 1972, si sta diffondendo ora tra i paesi in via di sviluppo. Al centro del sistema moderno (Bosi e Guerra, 1998) c'è la *Comprehensive Income Tax* musgraviana, con i suoi tre attributi classici: la generalità della base, che tendenzialmente deve comprendere ogni forma di reddito, monetario o meno, ed ogni variazione di ricchezza, realizzata o no; la personalizzazione, per meglio adattare il prelievo secondo equità orizzontale alla capacità contributiva del soggetto, al di là delle

caratteristiche di reddito e patrimonio; una forte progressività, intesa a fini di perequazione verticale. All'imposta sul reddito si affianca un robusto prelievo societario, autonomo e di non semplice coordinamento con quello sulle persone fisiche. Il campo dei tributi indiretti è sconvolto rispetto al sistema premoderno. Cadono molte imposte specifiche e quelle che restano si concentrano su pochi beni soltanto, che in genere accomunano all'ampiezza della base caratteri marcati di esternalità negative o di demerito: fonti energetiche, alcolici, tabacchi, giochi e spettacoli. Crollano le barriere ed i dazi doganali ed emergono a dominare l'imposizione indiretta i tributi generali sugli scambi, in forme sempre più sofisticate e neutrali di cui l'Iva è l'ultimo approdo, adottata ormai da tutti i paesi OCSE, compresi Svizzera e Giappone, e con la sola esclusione di Stati Uniti ed Australia. La Figura 1 sintetizza i connotati quantitativi essenziali del sistema moderno verso il 1970: la pressione tributaria in senso stretto (esclusi cioè i contributi sociali) è di circa il 27 – 28% nella media dell'area OCSE. Le imposte dirette prevalgono sulle indirette, sia pure con rimarchevoli eccezioni, come quelle di Francia e Germania. Sotteso al sistema moderno si legge il modello di una società di grandi imprese e di masse di lavoratori dipendenti, di apertura degli scambi commerciali ma con mercati finanziari ancora non sempre molto sviluppati, di consumismo generalizzato ai beni durevoli, di maggiori potenzialità amministrative e più elevata cultura diffusa. L'ideologia è quella democratica e liberale, che cerca di conciliare mercato e solidarietà: la struttura del prelievo, almeno nelle intenzioni, è fortemente ispirata ad obiettivi equitativi, mentre le considerazioni di efficienza sembrano svolgere un ruolo secondario, o, meglio, diverso e più calato nella realtà di quello proprio del paradigma dell'eccesso di pressione. La neutralità dell'Iva, per fare un esempio, è valutata rispetto agli effetti sulla integrazione verticale dei settori produttivi o sul commercio internazionale, e non invece secondo qualche variante dell'originaria regola di Ramsey. Dopodiché le aliquote sono fissate con obiettivi redistributivi, protezionistici, di efficienza interna del tributo (contenimento delle posizioni potenziali a credito). La progressività, dell'imposta personale soprattutto, non spaventa per i suoi potenziali effetti di disincentivo sull'offerta.

3. La critica al sistema "moderno" e le riforme degli anni '80

Il sistema moderno è sottoposto ad una serie crescente di critiche, a partire dagli anni '70, sia nel dibattito politico che nella letteratura. I rilievi si concentrano proprio sul pilastro del sistema, l'imposta personale sul reddito (per tutti, Bernardi, 1995, con bibliografia). Le accuse sono principalmente due. L'imposta non sarebbe in realtà affatto generale, come il suo statuto teorico prevede: nella maggior parte dei paesi occidentali l'imponibile è costituito per oltre i due terzi da redditi da lavoro dipendente e pensione (Messere, 1993). Nei paesi di più antica adozione dell'imposta, sono la molteplicità dei regimi agevolati conquistati nel tempo dai gruppi di pressione ad erodere la base. Nel paesi *late comer*, come l'Italia, è il grado elevato di evasione del lavoro professionale e dell'impresa personale (Bernardi e Bernasconi, 1996) ad abbattere l'imponibile effettivo. Dovunque i redditi ed i guadagni da capitale finanziario sfuggono largamente, di diritto o di fatto, all'imposta progressiva. Le proprietà della personalizzazione e della progressività da pregi del tributo divengono così suoi difetti, accentuando ulteriormente

l'iniquità orizzontale provocata dalle smagliature della base. Inoltre, in un mondo in cui la teoria macroeconomica comincia a preoccuparsi sempre più della flessibilità delle condizioni di offerta, un uso disinvolto di nuovi risultati econometrici (come quelli di Burtless e Hausman, 1978) attribuisce molta più importanza che in passato all'inefficienza dovuta alla progressività, cioè all'eccesso di pressione sull'offerta di lavoro e di risparmio, giudicato responsabile della rigidità di questi fattori, dunque degli ostacoli così interposti potenzialmente alla crescita.

Anche all'imposta sulle società (più generalmente: sulle imprese), non si risparmiano le critiche (per tutti, Di Majo, 1996, con bibliografia). La definizione dell'imponibile come utile civilistico corretto per contenere l'elusione ne fa un aggregato di grandezze disomogenee, spesso economicamente poco significative. Ne derivano marcate alterazioni alla neutralità del prelievo, con arbitri nella distribuzione del carico tra imprese, evidenziate dalla variabilità delle aliquote effettive, e si determinano distorsioni nella scelta dei fattori di produzione ed in quella delle fonti di finanziamento degli investimenti (a favore dell'indebitamento).

Infine, le ambizioni e la pluralità degli obiettivi del sistema moderno ne hanno reso troppo sofisticati gli strumenti, ciò che a sua volta ha determinato un'eccessiva complicazione del sistema stesso, causa di paralisi amministrativa e di elevati costi di adesione.

La reazione alla critica del sistema moderno non ha per altro determinato l'adozione di modelli radicalmente alternativi di prelievo, quali la *flat rate* o l'imposta sulla spesa a cui allora (ed oggi) guardavano con simpatia settori importanti della letteratura e del mondo politico. L'hanno impedita l'inevitabile inerzia dei grandi e ramificati sistemi tributari attuali, profondamente radicati nei processi decisionali e nelle pratiche contabili degli agenti, così come negli apparati amministrativi, ed imbrigliati dalla rete delle convenzioni internazionali sulla doppia imposizione. La "regola d'oro" di intervento, resa popolare dal *Tax Reform Act* americano del 1986, ma in misura più o meno incisiva adottata da molti altri paesi occidentali, (per tutti, Toso, 1995, con bibliografia) è stata un'altra, quella di cercare di allargare gli imponibili, riducendo al contempo la progressività ed il livello delle aliquote, soprattutto per l'imposta sul reddito, ma anche per quella sulle società. Il prelievo sarebbe così divenuto da un lato più neutrale ed equo in senso orizzontale, dall'altro meno distorsivo rispetto all'offerta. La manovra era normalmente progettata in pareggio. Inoltre, poiché i redditi da riportare ad imponibile (in particolare, le rendite ed i guadagni di capitale finanziari) sono percepiti in prevalenza dalle classi sociali più elevate, quelle per cui si abbassavano le aliquote, si confidava sulla neutralità redistributiva dell'operazione. Di essa due corollari importanti erano il tentativo di semplificare struttura e normativa tributarie e, almeno in alcuni paesi, come il Regno Unito della Signora Thatcher, un certo ammontare di sostituzione di imposte dirette con prelievi indiretti.

I risultati delle riforme degli anni '80 sono stati discussi da una sterminata e controversa letteratura, ma si è ormai sedimentata l'opinione di consenso secondo cui tali risultati si sono comunque rivelati assai inferiori rispetto alle attese (per tutti, ancora Toso, 1995 con bibliografia, e Auerbach e Slemrod, 1997). La riduzione delle aliquote operata durante gli anni '80 nella maggior parte dei paesi occidentali è stata molto significativa. Come si può vedere dalla Tabella 1 e dalla Figura 2, dalla metà degli anni '80 l'aliquota massima dell'imposta sul reddito è diminuita di 12,5 punti nella media dei

paesi OCSE, avvicinandosi sensibilmente all'aliquota di base. Inoltre la progressività previgente è stata ulteriormente abbattuta perché il numero medio degli scaglioni è passato nello stesso periodo e sempre in media OCSE da dieci a sei. Ancora negli stessi anni, l'aliquota legale sull'imposta delle società è calata di circa 10 punti nell'area OCSE, sia pure per effetto di dinamiche molto differenziate tra paesi (Owens e Whitehouse, 1996; OECD, 1998). Alla riduzione delle aliquote non si è accompagnata un'uguale intensità nell'allargamento degli imponibili. Riprendendo una tipologia di paesi già citata, si può ricordare che in quelli di più antica tradizione dell'imposta personale le *lobby* sono riuscite spesso a difendere le agevolazioni. Nei paesi invece di adozione più recente del prelievo, il recupero dell'evasione è solo agli inizi, ed in parte è ostacolato dall'elevato livello assunto dalle aliquote per reagire all'evasione stessa e garantire il necessario livello di gettito. L'esclusione o l'evasione dei proventi finanziari è stata ulteriormente favorita, come vedremo, dalla liberalizzazione dei relativi mercati internazionali. In queste condizioni, vincoli di gettito sempre più pressanti, dettati dagli emergenti obiettivi di rientro dei deficit pubblici, legati in Europa anche dall'avvio dell'Unione monetaria, hanno imposto un ritorno ad aliquote più elevate, ma meno progressive: il caso degli Stati Uniti dove nel 1994 l'aliquota marginale massima è stata di nuovo aumentata (in un sistema a due aliquote più una detrazione di base) dal 28% al 40% è ancora una volta esemplare.

Il risultato atteso dalle riforme, cioè quello di una tassazione più neutrale, meno distorsiva e con la medesima efficacia redistributiva del sistema previgente, è quindi stato raggiunto solo molto parzialmente. I sistemi tributari riformati sono probabilmente divenuti un poco più neutrali e marginalmente meno distorsivi (OECD, 1998). Ma gli effetti di *crowding in* dell'offerta di fattori indotta dalla minore progressività si sono rivelati di modesta entità, con buona pace del lafferismo. D'altra parte la riduzione della stessa progressività, insieme all'aumento della quota delle imposte indirette (Giles e Johnson, 1994) ed al crescere dei contributi sociali, indotto dal maggior costo dei sistemi sanitari e pensionistici, hanno determinato, come vedremo meglio in seguito, un rilevante spostamento di carico sui redditi da lavoro più bassi. Nel suo insieme la struttura del prelievo non è migliorata di qualità, anzi. La pressione *fiscale* (al lordo cioè dei contributi sociali), è cresciuta dal 34% circa dell'area OCSE nel 1980 al 38,5% del 1995. L'incremento si è realizzato principalmente negli anni '90, anche per effetto del già citato movimento verso il pareggio dei bilanci pubblici. Dal 1980 al 1994 l'imposta sul reddito, sia pure poco generale quanto si vuole, ha ceduto quattro punti (dal 32% al 28%) ai contributi sociali, che gravano solo sul fattore lavoro. È aumentato il peso delle imposte generali sulle vendite (dal 14% al 18%), un risultato probabilmente gradito ai fautori della tassazione ottimale, ma a danno di prelievi su beni specifici tutti connotati, come abbiamo visto, da elementi di esternalità negativa o di demerito. Modesti i risultati in tema di semplificazione: la letteratura in materia cita quello svizzero come uno dei sistemi tributari vigenti più *friendly* (Owens e Whitehouse, 1996).

3. I nuovi problemi emergenti dell'ultimo decennio

Mentre le riforme degli anni '80 stentavano a produrre i risultati desiderati, nuovi problemi emergevano progressivamente per la tenuta dei sistemi tributari vigenti, ancora

una volta per l'intervento di trasformazioni accelerate nella struttura sottostante delle economie. Si tratta principalmente di tre fenomeni, tra loro connessi, ma che per ragioni espositive conviene discutere separatamente.

3.1 La globalizzazione dell'economia e la liberalizzazione dei mercati internazionali

Il principale mutamento che ha interessato l'economia mondiale in misura crescente a partire dagli anni '80 è senz'altro costituito dalla globalizzazione dei mercati e dalla connessa liberalizzazione degli scambi commerciali e finanziari. Diamo qui per noto il fenomeno e non ne discutiamo in questa sede cause ed effetti (per tutti, Rodrik *et al.*, 1998), limitandoci a considerarne le ricadute per i sistemi tributari. In essenza (per tutti, Tanzi, 1995) queste consistono nella perdita del controllo da parte degli stati su componenti rilevanti degli imponibili nazionali, a favore di paesi esteri con minor pressione fiscale, o che strategicamente la riducano, per attrarre capitali e gettiti dall'estero, alleggerendo così il carico tributario interno.

Il grado di evaporazione degli imponibili nazionali dipende dunque dalla loro mobilità ed è quindi differenziato. Nell'ambito delle imposte indirette, la riduzione della base è legata all'aumento degli acquisti da paesi esteri ad aliquote contenute di beni relativamente costosi e facilmente trasportabili. Rientra in questa fenomenologia anche il commercio elettronico attraverso Internet. Lunghi dall'essere un possibile nuovo *handle* per il prelievo, come molti sostengono ingenuamente, gli acquisti attraverso Internet possono determinare l'azzeramento della tassazione, e non solo la sua riduzione, se il server di destinazione è localizzato in un paradiso fiscale o è continuamente spostato da un paese all'altro, così da non soddisfare mai il principio di residenza. Il paese d'origine dell'ordine non è a sua volta facilmente identificabile, salvo controlli intrusivi sull'uso delle carte di credito e della moneta elettronica. Il commercio elettronico è ancora un fenomeno relativamente limitato, ma cresce rapidamente ed ha grandi potenzialità di sviluppo. Si comprende come l'ONU (conferenza di Ottawa del 1998) stia iniziando ad interessarsi all'argomento. La Svizzera non ha ancora emesso atti normativi su questa materia, considerata però in un importante documento del 1998 dell'Ufficio federale svizzero per il commercio estero, intitolato "Piano di azione per la promozione del commercio elettronico". Il titolo è significativo e molti esperti prevedono in effetti che la Confederazione diverrà un importante *hub* degli acquisti tramite Internet: l'orientamento delle autorità svizzere è infatti di favorire il commercio elettronico per attrarne la localizzazione, di per sé già incentivata dalle aliquote contenute delle imposte svizzere sui consumi e dal criterio restrittivo che verrebbe adottato per determinare la residenza di destinazione, ovvero la presenza di personale e di stabili organizzazione accanto al server (Lehner, 1999).

Le imposte sui capitali in senso lato, cioè sulle società e sugli investimenti di portafoglio, sono invece i prelievi diretti con basi maggiormente mobili e potenzialmente più destinate a risentire della concorrenza fiscale. Le società possono delocalizzare impianti o sedi sociali in paesi a basso prelievo, o utilizzare i *transfer prices* interni per concentrare i costi nelle nazioni con aliquote più elevate (e quindi aumentarne la deducibilità) ed i ricavi dove invece le aliquote sono contenute. Il deflusso all'estero delle attività finanziarie è stato molto massiccio negli ultimi anni, non solo per motivi fiscali. Il

portafoglio straniero delle persone fisiche era stimato in circa 450 miliardi di dollari nel 1988 ma sarebbe di circa tre – quattro volte tanto oggi. Per 200 miliardi le attività sono localizzate nei Caraibi e il numero dei paradisi fiscali è aumentato da circa mille a circa seimila tra anni '80 e anni '90. Anche in questo caso, come in quello del commercio elettronico, la concorrenza fiscale può far sì che il prelievo fiscale possa scomparire del tutto. Il principio di residenza cade per la mancata cooperazione delle autorità fiscali nazionali. Quello dell'origine viene progressivamente attenuato per i non residenti. La diffusione di strumenti finanziari derivati (Arachi *et al.*, 1998) e di forme di risparmio gestito può impedire anche la sola individuazione delle giurisdizioni rilevanti. In assenza di atteggiamenti cooperativi dei diversi paesi e di perfetta mobilità dei capitali, la competizione fiscale porta all'azzeramento del prelievo, secondo il classico risultato di Razin e Sadka (1991).

Di fronte alla concorrenza fiscale tra paesi, la teoria finanziaria oscilla tra due impostazioni polari (Sinn, 1990; Edwards e Keen, 1996; Frey e Eichenberger, 1996). Da un lato si giudica con favore la competizione, perché scremerebbe il Leviatano fiscale dei proventi eccessivi rispetto a quelli necessari per l'offerta dei servizi desiderati dalla collettività, e perché costituirebbe un incentivo all'uso efficiente delle risorse pubbliche. All'estremo opposto si ritiene che la concorrenza possa degenerare nel degrado fiscale, cioè nella riduzione della spesa pubblica al di sotto del livello desiderato dai cittadini o nella sostituzione dei gettiti svaniti con altre imposte più distorsive o che presentano effetti redistributivi meno desiderabili.

In concreto la reazione dei paesi sviluppati alle conseguenze tributarie della globalizzazione è stata sin qui una combinazione di atteggiamenti competitivi e di soggezione al corso degli eventi. Le reazioni competitive hanno preso soprattutto la forma della riduzione delle aliquote per i redditi delle società e per i proventi delle attività finanziarie, della introduzione di numerosi regimi agevolati per questi cespiti, della progressiva esenzione dei non residenti dai prelievi sulle attività finanziarie interne. La soggezione alla delocalizzazione delle basi mobili ed alle conseguenti pratiche di competizione fiscale ha determinato un rilevante spostamento di carico tributario a favore dei redditi da capitale ed a danno di quelli da lavoro, specie se appartenenti alle fasce più basse. Il "Rapporto Monti" (European Commission, 1996) ha ben evidenziato il prodursi di questo fenomeno a partire dagli anni '80 nei paesi dell'Unione europea, ponendo le premesse per iniziative correttive, su cui torneremo in seguito.

Questi diversi atteggiamenti degli stati hanno portato ad una situazione per lo più giudicata di precario equilibrio (OECD, 1998) tra i fattori fiscali e quelli extrafiscali che determinano la localizzazione degli imponibili. È indubbiamente in corso un certo grado di concorrenza fiscale a livello internazionale. Tuttavia essa non ha sinora determinato il crollo delle grandi imposte nazionali o l'impossibilità per i singoli paesi di finanziare con le entrate tributarie il livello desiderato dei servizi pubblici. Hanno sostanzialmente tenuto non solo l'imposta sul reddito e l'Iva, ma anche quella sulle società, e l'espatrio delle attività finanziarie ne ha riguardato una massa ingente a livello mondiale, ma ancora del tutto minoritaria rispetto agli stock nazionali.

Riguardo all'evoluzione futura dell'instabile equilibrio attuale, il dibattito ha evidenziato tre posizioni divergenti. Una prima scuola di pensiero ritiene che il grado attuale di concorrenza fiscale sia destinato a restare sostanzialmente costante anche nel futuro prevedibile. Si argomenta (ancora OECD, 1998) che la mobilità degli stessi

imponibili più volatili, come i capitali finanziari, è comunque imperfetta, per i costi di transazione e di informazione aggiuntivi degli impieghi sull'estero, per una maggiore propensione al rischio che richiederebbero, per una diversa attitudine all'emigrazione, a seconda della tipologia delle attività e di quella dei percettori. Inoltre i prelievi sui capitali finanziari sono certo per più versi importanti, ma la loro dimensione quantitativa non va sopravvalutata. Nel caso dell'Italia, ad esempio, la tassazione del capitale finanziario raggiunge solo il 5% circa delle entrate tributarie erariali; e si arriva al 12% circa aggiungendo il prelievo sulle società. Si cita infine il caso svizzero, come esempio di possibile persistenza di prelievi fiscali differenziati in un contesto di elevata mobilità di capitali, persone e risorse. Secondo le stime dell'Ufficio statistico svizzero, infatti, ponendo pari a 100 il prelievo complessivo diretto medio nazionale sulle persone fisiche, se ne ha una dispersione tra i 26 cantoni che si colloca tra l'estremo inferiore del 50% di Zugo e quello superiore del 150% di Friburgo e Ginevra. Eppure non si assiste a migrazioni di massa di persone e di mezzi verso i paradisi fiscali interni: due studiosi svizzeri, Kirchgaessner e Pommerehne, hanno dimostrato (1996) che i vantaggi fiscali di una località possono essere compensati da quelli in dotazione di servizi ed infrastrutture di un'altra, e l'argomento è facilmente generalizzabile a tutta una serie di altri fattori che limitano la mobilità soprattutto delle persone e delle imprese. La competizione fiscale tra i cantoni è poi attutita laddove maggiore è il ricorso alla democrazia diretta, dove cioè i cittadini possono meglio adattare lo scambio fiscale alle proprie preferenze (Feld, 1996), sostituendo il voto diretto a quello "con i piedi" del classico modello di Tiebout.

Una seconda tesi ritiene invece che la competizione fiscale sarebbe destinata ad aumentare, essenzialmente a causa di due fattori. Anzitutto si realizzerebbe un progressivo apprendimento delle possibilità di spostamento delle attività e delle residenze nei paesi fiscalmente più vantaggiosi, che potrebbe così coinvolgere strati sempre più ampi di operatori e di popolazione. Inoltre la crescita della quota del risparmio gestito o detenuto sotto forma di prodotti derivati, così come degli insondabili rapporti interni degli intermediari finanziari, potrebbe rendere, come già detto, ulteriormente difficile l'individuazione delle giurisdizioni di origine e destinazione dei proventi.

Infine non manca chi osserva come il clima stia mutando dai primi anni '90 e che, sia pure con difficoltà, si vadano gradualmente erigendo alcuni argini nei confronti degli aspetti meno accettabili della competizione fiscale. Iniziative del genere sono allo studio o in fase di pur non facile attuazione sia a livello di Unione europea che, su iniziativa del gruppo dei G7, in ambito ONU e OCSE. Una prima e per ora più avanzata direttrice è quella della individuazione ed eliminazione (dove esiste l'autorità per farlo, come in ambito Ue) delle pratiche di concorrenza fiscale "dannosa" (Keen, 1998, per questa nozione) relative in particolare ai redditi societari: la Commissione Ue ha già individuato circa un centinaio di tali pratiche e si appresta a chiederne l'abrogazione agli stati membri dell'Unione. Minori sono ovviamente i poteri del gruppo ONU – OCSE, limitati all'analisi, al monitoraggio, alla persuasione morale, agli accordi volontari. La Svizzera (ed il Lussemburgo) hanno votato contro queste iniziative con dure motivazioni, ma non hanno opposto un veto, pur avendone facoltà. Ci si può chiedere se alcuni trattamenti notoriamente concilianti della fiscalità svizzera potrebbero rientrare nell'ambito della concorrenza "dannosa". Le ipotesi più immediate e rilevanti da considerare sono il regime per le holding, quello per le società fiduciarie domiciliate e quello per la tassazione dei residenti esteri di età avanzata senza redditi interni (Athanas e Robinson,

1996). Si tratta di agevolazioni di rilievo, ma che hanno il carattere della generalità, e non della discriminazione tra soggetti, che è stata la causa di qualificazione delle fattispecie “dannose” sin qui seguita in prevalenza dalla Commissione Ue. Una seconda direzione di controllo della concorrenza fiscale è, sempre a livello europeo, la forte propensione che attualmente sta emergendo a riprendere i temi del Rapporto Ruding (Alworth e Profeta, 1997) a favore dell’adozione di un imposta sulle società a base imponibile europea, sia pure con aliquote differenziate a livello di singolo paese. Le possibilità di regimi nazionali agevolati si ridurrebbero e diverrebbero più trasparenti, dovendosi concentrare sulle aliquote. L’elusione delle società derivante da localizzazione differenziata di costi e ricavi potrebbe inoltre essere temperata dall’adozione di formule di ripartizione territoriale dell’utile sulla base di indicatori di attività (dipendenti, vendite o simili), non manipolabili come l’allocazione spaziale dei bilanci infragruppo (Mintz, 1998). Ancora a livello europeo è tornata di stretta attualità e dovrà presto essere valutata la proposta di istituire una ritenuta unica minima (del 20%) sugli interessi, possibilmente non eludibile con la trasformazione delle rendite in derivati meno facilmente tassabili, ad esempio nella forma di guadagni di capitale. L’originaria opposizione della Germania è venuta meno, restano ad impedire l’unanimità richiesta per le delibere europee in materia fiscale le opposizioni di Regno Unito e Lussemburgo, ma più che in passato è possibile che siano superate, con adeguate contropartite. Il regime sarebbe teoricamente inferiore alla tassazione secondo la residenza e creerebbe distorsioni non lievi nella distribuzione dei gettiti tra stati, ma eliminerebbe l’attuale diffusa esenzione per i non residenti, inaccettabile per ragioni di equità e pericolosa nel caso probabile che la mobilità intraeuropea delle rendite finanziarie fosse destinata ad aumentare in misura significativa. Sempre tra gli stati europei sembra aumentare lo scambio di informazioni tra amministrazioni finanziarie, mentre a livello globale è molto forte la pressione degli Stati Uniti per iniziative riduttive della patologia dei paradisi fiscali.

3.2 Tassazione, crescita ed occupazione

Gli anni recenti, anche per il clima ideologico che è prevalso e che si è riflesso negli orientamenti della stessa teoria economica, hanno riproposto con forza, nella letteratura e nel dibattito politico, l’antica questione se la tassazione, sia nociva per la crescita e l’occupazione, specie ai livelli raggiunti attualmente dalla pressione fiscale, intorno al 40-45% nella media europea, compresi i contributi sociali. La tesi secondo cui l’entità corrente delle imposte riduce la crescita e, quindi l’impiego, od agisce direttamente in senso negativo, sul numero degli occupati nei mercati rigidi o sui livelli salariali in quelli flessibili, è stata sostenuta a vari livelli di sofisticazione intellettuale, nei modi più corrivi come con argomentazioni analiticamente più agguerrite. La conseguente proposta di politica economica tuttavia non cambia. Per recuperare crescita ed occupazione occorre ridurre le tasse, ma, dati gli stretti vincoli attuali dei bilanci pubblici, ciò è possibile solo contenendo la spesa pubblica. Poiché quest’ultima è in parte consistente destinata a funzioni pubbliche irrinunciabili o ad apparati fortemente rigidi, ne consegue che va abbattuto o trasferito all’economia privata un segmento importante del welfare di tipo europeo, del sistema pensionistico in particolare (Alesina e Perotti, 1997).

Il presunto freno esercitato dalle tasse su crescita ed occupazione è motivato nella letteratura più colta con tre argomenti principali (per tutti, Tanzi e Zee, 1996). Ancora una volta, primo nella lista ritorna l'effetto di disincentivo sull'offerta, pure ridimensionato dalle esperienze delle riforme degli anni '80, ma che ora risulterebbe potenziato dalla constatazione che, come si è già accenato e come vedremo anche in seguito, il carico fiscale si è spostato recentemente sui redditi da lavoro più bassi in quasi tutti i paesi OCSE. Il secondo argomento è più robusto: imposte e contributi sociali inseriscono un cuneo fiscale importante tra salario netto e retribuzione lorda che, se trasferito, almeno in parte, sui prezzi determina una perdita di competitività in un momento in cui questa diviene sempre più stringente; alternativamente si ha una contrazione dei profitti, con effetti negativi sugli investimenti. Infine, molta analisi è stata condotta più o meno esplicitamente all'interno dei modelli di crescita endogena, nel cui contesto le rigidità imposte dall'intervento pubblico alla flessibilità dei mercati impedirebbero la propagazione degli impulsi dell'innovazione tecnologica.

È naturalmente ragionevole che un alto grado di tassazione, specie se concentrato sul lavoro, abbia qualche effetto negativo su crescita ed occupazione. A supporto di questa sensazione diffusa manca però una reale e concorde evidenza empirica, accertata con rigore tecnico e senza pregiudizi ideologici (ancora Tanzi e Zee, 1996). Le ragioni di questa contraddizione sono più d'una. Anzitutto, nonostante i recenti tentativi di riabilitazione, l'effetto dei disincentivi sull'offerta dei fattori continua probabilmente ad essere contenuto. Inoltre, alle eventuali esternalità negative della tassazione si accompagnano quelle positive della spesa pubblica con essa finanziata, specie sull'accumulazione di capitale umano e sociale. Ancora, minor pressione fiscale può implicare maggiore spesa privata per servizi, come quelli di welfare, non offerti da settori pubblici poco solidali: è possibile che la spesa privata sostitutiva non sia più efficiente di quella pubblica e non contribuisca di più allo sviluppo. Infine molte analisi econometriche piuttosto corrive sulle relazioni tra tassazione, crescita ed occupazione sono spesso state condotte su campioni *cross section* o su *panel* comprendenti paesi dal grado di sviluppo molto differenziato. È possibile che le correlazioni trovate riflettano fenomeni di causalità spuria nel senso di Granger e Newbold, ovvero che discriminino semplicemente tra paesi in fase di sviluppo ancora accentuato e tassazione strutturalmente più ridotta, da un lato, e paesi maturi, a crescita più lenta ed intervento pubblico più sviluppato, dall'altro lato.

Per concludere sul punto, va infine ricordata anche la parametrizzazione tipica delle correlazioni stimate tra pressione fiscale, crescita ed occupazione. Ad esempio, considerando i paesi europei, sulla base delle stime di Daveri e Tabellini (1997) si dovrebbe inferire la necessità di una riduzione di circa dieci punti della pressione fiscale sul lavoro, per avere una contrazione di quattro punti della disoccupazione. Si tratterebbe di un'operazione certo non agevole e dai risultati comunque incerti, perché inevitabilmente soggetti ad un'elevata ampiezza delle bande di confidenza, specie considerando l'imperfetta sostituibilità tra fattori di produzione, soprattutto nel breve e medio termine.

Forse è venuto allora il tempo di cominciare a rinfrescare questi argomenti, magari ricorrendo anche ad un poco della tradizione post keynesiana su distribuzione e sviluppo (Pasinetti, 1977). Un nuovo punto di partenza potrebbe essere l'indagine sulle cause della stagnazione dell'economia europea (che è poi l'oggetto della discussione), da ritrovarsi

anche, se pur non solo, nell'effetto corrosivo di molti anni di una *stance* sia monetaria che fiscale restrittiva, che ha prodotto una stagione di caduta nei ritmi di accumulazione di ogni forma di capitale, produttivo, sociale ed umano, con il risultato finale della decelerazione del progresso tecnico e della perdita di competitività della struttura industriale. Il privilegio accordato al controllo salariale in funzione antinflazionistica, l'elevata dipendenza della domanda da fluttuazioni instabili delle esportazioni, l'espansione smisurata delle rendite finanziarie hanno accentuato il *Dutch disease*. Ma se politiche corrette riuscissero ad innescare un'accelerazione prolungata della crescita europea, con effetti di rilievo sull'occupazione, le conseguenze per i bilanci pubblici sarebbero importanti, e allora si potrebbero davvero ridurre le tasse: l'OCSE (1998) stima che una contrazione della disoccupazione europea dall'attuale 10% circa al 6% determinerebbe, nella media, una variazione positiva di quattro punti dei saldi primari dei bilanci pubblici.

3.3 L'oppressione fiscale sui bassi redditi da lavoro

Un ultimo nodo critico dei sistemi tributari attuali deriva dall'aumento di carico tributario che si è realizzato di recente a sfavore dei bassi redditi, specie quelli da lavoro dipendente. Le cause vanno ricercate in fenomeni già citati: lo spostamento del prelievo a sfavore delle basi imponibili meno mobili, provocato dalla globalizzazione e dalla competizione fiscale da un lato e, dall'altro, l'aumento dei contributi sociali indotto dall'incremento dei costi del sistema pensionistico e di quello sanitario.

L'entità dell'aggravio di pressione a carico dei bassi redditi è impressionante, come risulta dalla Figura 3 e dalla Tabella 2. Nel periodo 1978-1995 l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito è aumentata di oltre sette punti nella media OCSE per un reddito pari ai 2/3 di quello medio da lavoro dipendente, è cresciuta ma solo di 2,5 punti per il reddito medio, è addirittura diminuita dello 0,1% per un reddito doppio della media (OECD, 1998). Ancora una volta i dati tra paesi sono abbastanza differenziati, ma tra i grandi stati OCSE solo Germania e Regno Unito hanno ridotto la pressione sui redditi inferiori alla media.

L'equità vorrebbe che questa distribuzione del carico venisse corretta, anche perché sui bassi redditi gravano in misura superiore sia i contributi sociali (normalmente soggetti a minimali e massimali) che le imposte indirette trasferite in avanti. Ragioni di efficienza confortano la prescrizione: i bassi redditi sono quelli su cui maggiormente si sono scaricati gli effetti dell'aumento della disoccupazione e della disuguaglianza e per i quali l'alleggerimento fiscale potrebbe rivelarsi più produttivo per un recupero dei livelli di impiego o salariali.

L'alleggerimento fiscale dei bassi redditi non è però semplice da attuare. La perdita di gettito sarebbe ingente e difficile da compensare con l'aumento di altri prelievi, specie in un contesto di competizione fiscale latente. Un *tax handle* potenzialmente promettente doveva essere costituito dalle tasse verdi poste a carico delle attività nocive per la qualità ambientale, ma sinora esse non hanno raggiunto che l'1% del prelievo nella media OCSE (Owens e Whitehouse, 1996). Le tasse verdi avrebbero il pur contrastato vantaggio del "doppio dividendo": procurare gettito e migliorare la qualità ambientale. Accoppiate alla detassazione del lavoro, potrebbero determinare una riallocazione dei

fattori meno intensiva di materiali e processi nocivi e più favorevole all'occupazione (Majocchi, 1996), un'ipotesi fatta propria dal cosiddetto "Piano Delors", promulgato nei primi anni '90 dalla Commissione europea per il rilancio di uno sviluppo continentale sostenibile. L'analisi economica da tempo ha poi dimostrato la superiorità della tassazione rispetto alla regolamentazione per il controllo dell'ambiente, sia per la maggiore flessibilità ed i minori requisiti informativi e di controllo che richiede, sia perché procura gettito e determina un incentivo permanente a ripulire prodotti e processi. Il mancato successo delle tasse verdi va attribuito in buona sostanza all'opposizione delle industrie, timorose di subire con esse un aggravio di costi e, quindi, una perdita di competitività (nel caso di traslazione) o di profitti. La stessa opposizione sta ora condizionando lo sviluppo del più recente tentativo di prelievo ambientale europeo, cioè la c. d. *Carbon Tax*, intesa a stabilizzare le emissioni di CO₂, per contenere l'effetto serra su scala globale.

L'attenuazione del prelievo sui bassi redditi non potrà quindi essere generalizzato: la razionalità vorrebbe allora che le risorse disponibili allo scopo fossero concentrate sulle situazioni di maggiore bisogno (come quelle delle famiglie più numerose) o di più elevata crisi occupazionale per mansioni (quelle degli operai non qualificati) o per aree (quelle meno sviluppate dei sistemi dualistici), invece di essere distribuite a pioggia, come purtroppo spesso avviene, per massimizzare le rendite elettorali con interventi tuttavia tanto costosi per la finanza pubblica quanto irrilevanti per modificare l'allocazione delle risorse o la redistribuzione del reddito.

4. Epilogo: verso quale tassazione futura?

Il decorso dei fenomeni appena ricordati non permette ancora di formulare previsioni sicure sull'evoluzione futura della tassazione nei paesi sviluppati, sia in termini di specifiche tendenze che di più generali modelli di riferimento. Ma qualcosa si può azzardare con qualche certezza.

Una prima linea evolutiva dovrebbe comportare una certa riduzione graduale della pressione fiscale, indotta dalla concorrenza fiscale e dalla competitività globale. Ma è difficile che si possa trattare di un fenomeno di dimensioni rilevanti, salvo, come si è già rilevato, che non vi corrisponda una decisa quanto opinabile ritirata del settore pubblico dalle prestazioni del welfare. È anche probabile che continui il movimento verso una maggiore neutralità del prelievo tributario e verso la riduzione delle sue ambizioni redistributive: lo vogliono le ideologie neolibériste dominanti, il ridimensionamento in atto nell'imposta personale sul reddito, la difficoltà di tassare i redditi da capitale. La caduta dell'effetto perequativo delle imposte dovrebbe essere compensata da una ristrutturazione più selettiva delle finalità egualitarie della spesa pubblica, operazione per altro politicamente poco agevole, specie se la spesa verrà compressa in seguito al prevedibile calo della pressione fiscale.

L'attenuazione della progressività dei sistemi tributari sarà l'effetto anche di una probabile estensione della tassazione indiretta a scapito di quella diretta, motivata da una maggiore certezza degli imponibili. Per i beni maggiormente presenti nel commercio internazionale è poi probabile che le aliquote delle imposte indirette tendano progressivamente ad avvicinarsi, sia per evitare fenomeni di acquisti esteri elusivi, sia per

l'eventuale diffondersi ad altri paesi della tassazione secondo l'origine in via di attuazione per l'Iva europea. Anche la ripartizione delle imposte tra livelli di governo è destinata a cambiare (Tremonti, 1998). Acquisiranno maggiore peso i proventi delle organizzazioni internazionali o delle confederazioni, le cui funzioni sono destinate ad estendersi. È possibile che le entità sovranazionali aumentino i tributi propri o la loro partecipazione a quelli raccolti dagli stati membri, o che si sostituiscano a questi dove la capacità fiscale nazionale è più degradata, ma modi e tempi con cui questo processo si svilupperà saranno molto variabili da caso a caso. Si è sostenuta, al riguardo, l'opportunità di istituire un'Autorità mondiale di sorveglianza tributaria, non con scopi impositivi e neppure ispettivi, ma per svolgere una funzione di monitoraggio, di sorveglianza e di incentivo alla correzione delle maggiori distorsioni che dovessero crearsi nell'evoluzione dei sistemi tributari, specie quanto alle relazioni internazionali tra essi (Tanzi, 1996). È invece dubbio che aumenti il peso relativo dei tributi locali: le tendenze recenti sono state verso una centralizzazione crescente, indotta da economie di scala e da effetti di traboccamento dei servizi sempre più rilevanti, ma è anche possibile che la maggior percezione dei benefici del prelievo locale ed una possibile caduta della solidarietà nazionale determinino un recupero del decentramento tributario.

Fin qui abbiamo individuato alcune specifiche tendenze evolutive che dovrebbero caratterizzare il futuro prossimo dei sistemi tributari. Resta da chiedersi se queste tendenze convergeranno verso un qualche modello organico e teoricamente coerente di prelievo, ovvero se continuerà invece il carattere ibrido oggi prevalente nella struttura dominante delle imposte adottate dai paesi sviluppati (Kay, 1991; Bosi e Guerra, 1998), oppure ancora se sono prevedibili ulteriori fenomeni di disarticolazione di quello che resta tuttora il paradigma di riferimento, che abbiamo individuato nel sistema *moderno*.

Per le stesse ragioni di inerzia che abbiamo ricordato riguardo alle riforme degli anni '80, è difficile che nell'immediato futuro siano attuate modifiche radicali nell'architettura dei sistemi tributari vigenti nei paesi sviluppati. La letteratura ritorna con insistenza (Slemrod e Bakija, 1996) sulle stesse proposte del passato decennio, come l'imposta sulla spesa o la *flat rate*, che probabilmente allenterebbero alcuni dei problemi oggi più stringenti e discussi in precedenza, ma le difficoltà sollevate da mutamenti di questa entità negli anni '80 difficilmente sarebbero oggi superabili. Poco probabile è anche l'attuazione dell'indicazione recente di Atkinson (1998) di integrare un'imposta sul reddito *flat rate* con un sistema assistenziale generalizzato di minimo vitale, dalla soglia di copertura pari al livello di esenzione alla base del prelievo. L'efficienza sarebbe assicurata dalla costanza dell'aliquota marginale (legale), l'equità dal sussidio esteso a tutti i percettori di redditi inferiori al minimo (o non percettori), che riuscirebbero in questo modo ad emergere dalla linea della povertà. Si tratta di un modello suggestivo, anche per i termini accattivanti con cui l'ha presentato l'Autore, ma che, per essere efficace, richiede un ammontare non indifferente di risorse da destinare alla parte assistenziale e che comporta la fusione tra istituti di prelievo e di spesa, spesso evocata dalle varie ipotesi di imposta negativa succedutesi nei decenni recenti, ma raramente attuate, anche per la difficoltà di integrare strumenti ed organizzazioni eterogenee dell'intervento pubblico.

Il pieno recupero del modello moderno, e in particolare del suo fondamento, l'imposta generale sul reddito, appare a sua volta improbabile, dopo che la liberalizzazione dei mercati ha messo definitivamente in crisi, come abbiamo visto, il

principio di residenza. Negli Stati Uniti sembra forte la tentazione per una riedizione delle riforme tipo anni '80 (Slemrod e Bakija, 1996), adattate alle circostanze attuali, ma non è ben chiaro in quale modello verrebbero ad iscriversi, dato il degrado appena ricordato dell'archetipo di partenza.

Un'alternativa che desta interesse, anche per la sua operatività, è il cosiddetto sistema "duale" (Dit) di tassazione, adottato dapprima dai paesi nordici (Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia) a partire dalla seconda metà degli anni '80 (Soerensen, 1994). Nato in una realtà fiscale particolare (ad alta pressione delle imposte dirette) ed in una specifica congiuntura economica (una fase di stagnazione e con la prospettiva dell'integrazione europea della liberalizzazione dei mercati dei capitali), il sistema Dit prevede essenzialmente una separazione tra i redditi da capitale da una parte e quelli da lavoro dall'altra. I redditi da capitale sono tassati tutti in maniera uniforme e proporzionale, con l'aliquota inferiore dell'imposta sui redditi da lavoro, che invece resta progressiva, sia pure in misura meno accentuata di quanto avveniva nella tradizione dei paesi nordici. La giustificazione dell'inversione della discriminazione qualitativa a favore dei redditi da capitale dipende da più di una motivazione: si tratta di proventi con possibili componenti esclusivamente monetarie; si vuole incentivare il risparmio e garantirne la neutralità fiscale sia nell'allocazione della ricchezza delle famiglie che nelle scelte di finanziamento delle imprese; soprattutto si vuole conciliare il mantenimento di una tassazione non simbolica sui redditi da capitale con la conservazione degli stessi entro il mercato interno. I redditi da lavoro vengono quindi tassati in misura progressiva, per riflettere le diverse dotazioni di capitale umano da cui derivano. Si tratterebbe in definitiva soprattutto di un realistico compromesso con i problemi posti dalla competizione fiscale, volto a razionalizzare l'esistente, evitando l'evaporazione dei gettiti dei redditi da capitale ed attuandone la neutralità fiscale. Il limite del compromesso, oltre che nella sua effettiva tenuta rispetto alla concorrenza fiscale, sta ovviamente nelle sue valenze redistributive, verosimilmente inferiori a quelle dell'imposta personale generale e da compensare ancora una volta e non senza difficoltà, come si è visto, dal lato della spesa.

Queste caratteristiche, non eccessivamente ambiziose, ma ragionevoli del sistema Dit, ne stanno favorendo una certa proliferazione e tra i paesi che si muovono in questa direzione uno dei casi più rilevanti è quello italiano. Il sistema duale sta infatti ispirando i passi con cui procede la riforma tributaria avviata dal Governo Prodi e dal Ministro Visco. Rispetto al prototipo, il modello italiano prevede la variante di due (classi di) aliquote, al posto di una soltanto per i redditi da capitale: la prima classe, quella inferiore, riguarda tendenzialmente il reddito "ordinario" da capitale delle imprese, i rendimenti da attività finanziarie pubbliche o a medio e lungo termine, i guadagni di capitale mobiliare dipendenti da cessioni non qualificate; la seconda più elevata classe di aliquote si riferisce per differenza ai sovraredditi delle imprese, alle attività a breve, alle plusvalenze qualificate. Questa discriminazione deriva da alcuni vincoli posti dal contesto specifico del mercato finanziario italiano e da alcuni obiettivi particolari della riforma in corso, di carattere redistributivo o volti a penalizzare posizioni di rendita e favorire invece una maggiore capitalizzazione delle imprese. È presto per giudicare il nuovo regime, di cui per altro mancano ancora alcuni elementi importanti, quale, in particolare, la riforma dell'imposta personale sul reddito. Letteratura (da ultimi Giannini e Guerra, 1999) e cronaca sembrano indicare che alcuni aspetti della riforma stanno avendo risultati

positivi, mentre per altre caratteristiche del nuovo sistema le evidenze sinora disponibili sono invece contrastanti.

Il sistema duale, o altri modelli con analoghe finalità che si potrebbero immaginare, abbandonano quindi consapevolmente le ambizioni geometriche ed equitative proprie almeno in astratto del sistema moderno e in particolare dell'imposta personale generale, cercando però di contenere i rischi di degrado cui i sistemi tributari attuali sono esposti dalla competizione fiscale e tentando al contempo di razionalizzare una possibile frammentazione che rischierebbe di propagarsi alla struttura impositiva, determinandone il sostanziale ritorno ad un modello neocedolare di impianto premoderno, con tutte le conseguenze del caso. Oggi, come appunto all'epoca del sistema premoderno, la tendenza alla segmentazione degli imponibili testimonia la difficoltà degli stati contemporanei a configurare un modello organico e coerente di prelievo obbligatorio da applicare ad una realtà economica in fase di accentuata trasformazione strutturale. Il rischio maggiore è quello di una grave caduta di qualità del sistema impositivo o di una insufficiente o malcondizionata copertura della spesa pubblica, nel momento dell'emergere di nuovi stringenti bisogni collettivi, legati in particolare all'invecchiamento della popolazione, all'aumento della disoccupazione strutturale o della disuguaglianza, alla necessità di accrescere i ritmi di accumulazione del capitale sociale ed umano.

Riferimenti bibliografici

ALESINA A., PEROTTI R., *The Welfare State and Competitiveness*, "The American Economic Review", 1997.

ALWORTH J., PROFETA P., *L'armonizzazione fiscale nell'Unione europea negli anni novanta*, in "La finanza pubblica Italiana. Rapporto 1997", a cura di L. Bernardi, Bologna, Il Mulino, 1997.

ARACHI G. ET AL., *Problemi di tassazione degli strumenti finanziari derivati*, Milano, Fondazione Giordano dell'Amore, 1998.

ARTONI R., *Finanza pubblica*, "Dizionario di Economia politica", Torino, Boringhieri, 1985.

ATHANAS P., ROBINSON P., *Overview of the Swiss Tax System*, "International Bulletin for Fiscal Documentation", 1996.

ATKINSON A. B., *Per un nuovo welfare state. La proposta reddito minimo/imposta unica*, trad. it., Bari, Laterza, 1998.

ATKINSON A. B., *Public Economics and the Economic Public*, "European Economic Review", 1990.

AUERBACH A.J., SLEMROD J., *The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1996*, "Journal of Economic Literature", 1997.

BERNARDI L., *L'Irpef: ragioni di una riforma e analisi di una proposta*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 1995.

BERNARDI L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1999*, Bologna, Il Mulino, 1999, in corso di stampa.

BERNARDI L., BERNASCONI M., *L'evasione fiscale: metodologia di stima ed evidenze empiriche per l'Italia*, "Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese", 1996/II.

BERNARDI L., OWENS J. (Eds.), *Tax Systems in North Africa and European Countries*, Deventer, Kluwer, 1994.

BERNASCONI M., *Disciplina fiscale ed effetti macroeconomici: il dibattito*, in Bernardi L. (a cura di), 1999.

BOSI P., GUERRA M.C., *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 1998.

BRENNAN G., BUCHANAN J. M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

BUCHANAN J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago University Press, 1975.

BURTLESS R., HAUSMAN J., *The Effects of Taxes on Labour Supply*, "Journal of Political Economy", 1978.

DAVERI F., TABELLINI G., *Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries*, IGER Working Paper n. 122, 1997.

DEVEREUX M. P., *The Economics of Tax Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

DIAMOND P.A., MIRRLEES J.A., *Optimal Taxation and Public Production: I and II*, "American Economic Review", 1971.

DI MAJO A., *Struttura tributaria e struttura economica: il prelievo sulle imprese*, in "Il sistema tributario oggi e domani" a cura di E. Gerelli, Milano, Franco Angeli, 1986.

EDWARDS J., KEEN M., *Tax Competition and Leviathan*, "European Economic Review", 1996.

EUROPEAN COMMISSION, *Taxation in the European Union*, Discussion Paper for the Informal Meeting of ECOFIN Ministers, SEC (96) 487 final, Brussels, 1996.

FELD L. P., *Exit and Voice in the Determination of Income Taxes: Why Voters May Show Some Loyalty Towards Representatives*, University of St. Gallen Papers, mimeo, 1996.

FLORIO M., "Imposizione ottimale, teoria delle riforme e formazione delle politiche tributarie", in *Decisioni di finanza pubblica e valutazione delle riforme fiscali*, a cura di L. Bernardi, Bologna, Il Mulino, 1992.

FREY B. S., EICHENBERGER R., *To Harmonize or to Compete? That's not the Question*, "Journal of Public Economics", 1996.

GIANNINI S., GUERRA M.C., *Gli sviluppi della riforma tributaria ed il modello Dit*, in Bernardi L. (a cura di), 1999.

GILES C., JOHNSON P., *Taxes Down, Taxes Up: The Effects of a Decade of Tax Changes*, London, IFS, 1994.

KALDOR N., *An Expenditure Tax*, London, G. Allen, 1955.

KAY J. A., *Tax Policy*, in OSWALD A. (ed.), "Surveys in Economics", Vol. I, Oxford, Blackwell, 1991.

KEEN M., "Aspects of 'Harmful Tax Competition'", in *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*, Pavia, Società italiana di economia pubblica e Dipartimento di economia pubblica e territoriale, 1998.

KIRCHGAESSNER G., POMMEREHNE W.W., *Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland*, "Journal of Public Economics", 1996.

LEHNER G. R., *Electronic Commerce Country Update: Switzerland*, "Tax Planning International. E-Commerce", 1999.

MAJOCCHI A., *Review of Empirical Models and Results Related to Eco-Taxes and Employment Effects*, "Environmental and Resource Economics", 1996.

MESSERE K., *Tax Policy in OECD Countries*, Amsterdam, IBDF, 1993.

MINTZ J. M., *The Role of Allocation in a Globalized Corporate Income Tax*, IMF Working Paper, WP/98/134, Washington, IMF.

MUSGAVE R. A., PEACOCK A. T., *Classics in the Theory of Public Finance*, London, I.E.A., 1958.

MUSGRAVE R.A., *Fiscal Systems*, New Haven and London, Yale University Press, 1969.

OECD, *Forces Shaping Tax Policy*, "Economic Outlook", Paris. OECD, June 1998.

OWENS J., WHITEHOUSE E., *Tax Reform for the 21st Century*, "Bulletin for International Fiscal Documentation", 1996.

PASINETTI L.L., *Sviluppo economico e distribuzione del reddito. Saggi di teoria economica*, Bologna, Il Mulino, 1977.

RAZIN A., SADKA E., *International Tax Competition and the Gains from Harmonization*, "Economic Letters", 1991.

RODRIK D. ET AL., *Symposium: Globalization in Perspective*, "The Journal of Economic Perspectives", 1998.

SINN H.W., *Tax Harmonization or Tax Competition in Europe*, "European Economic Review", 1990.

SLEMROD J., BAKIJA J., *Taxing Ourselves*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1996.

SOERENSEN P. B., *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in Nordic Countries*, “International Tax and Public Finance”, 1994.

STEVE S., *Lezioni di Scienza delle finanze*, Padova, Cedam, 6a ed., 1976.

TANZI V., *Is There a Need for a World Tax Organization?*, Paper presented to IIPF 52nd Congress, Tel Aviv, 1996.

TANZI V., *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

TANZI V., *The Demise of Nation State?*, IMF Working Paper, WP/98/120, Washington, IMF, 1998.

TANZI V., ZEE H.H., *Fiscal Policy and Long Run Growth*, IMF Working Paper, WP/96/119, Washington, IMF, 1996.

TOSO S., *Recenti riforme dell'imposta personale sul reddito: una prospettiva internazionale*, “Rivista diritto finanziario e scienza delle finanze”, 1995.

TREMONTI G., *Le tasse al tramonto dello Stato – nazione*, “Il Sole – 24 ore”, 17 feb. 1998.

Summary

This paper reproduces the content of a lecture given at the Università della Svizzera italiana, on April 29th, 1999. It outlines the main developments undergone by tax systems of advanced countries in the last decades; as well as their main current problems and the opportunities for changes in the near future. The paper attempts to take into account historical, analytical and institutional aspects. Tax systems change in time according to progress in economic theory, to differences in political ideologies and mainly as a consequence of revenue requirements and of structural changes of underlying economic and institutional forces. To begin with, the main features of the system prevailing after World War II are depicted and discussed by contrast with those of the system prevailing before. Then the criticisms and reforms of tax systems during the Eighties are investigated and the poor results yielded by tax changes in many countries are underlined. The paper deals with the main current troubles of tax systems: fiscal competition in an integrated world economy, the possible negative effects of high rates on growth and employment, and the widespread perverse re-distributive impact on the low income of dependent workers. The closing section of the paper is devoted to the foreseeable future of tax systems in advanced countries, with reference both to main possible specific changes and more generally to the evolution of the underlying global models of taxation.

Tabella 1: Aliquote legali 1986 - 1997

	Imposta sul reddito (Max)	Imposta società
Stati Uniti	-10.4	-11.0
Giappone	-20.0	-5.5
Germania	..	-11.0
Francia	-11.0	-11.7
Italia	-11.0	0.0
Regno Unito	-20.0	-2.0
Canada	-2.7	-7.0
Australia	-10.0	-13.0
Austria	-12.0	-16.0
Belgio	-15.3	-6.0
Danimarca	-14.0	-16.0
Finlandia	-13.0	-5.0
Grecia	-23.0	-9.0
Irlanda	-10.0	-12.0
Islanda	-3.1	-18.0
Lussemburgo	-7.0	-7.0
Messico	-15.0	-5.2
Norvegia	-16.5	-7.3
Nuova Zelanda	-24.0	-12.0
Olanda	-12.0	-7.0
Portogallo	..	-6.0
Spagna	-10.0	0.0
Svezia	-25.0	-24.0
Svizzera	-1.5	..
Turchia	5.0	-21.0
Media	-12.4	-10.3

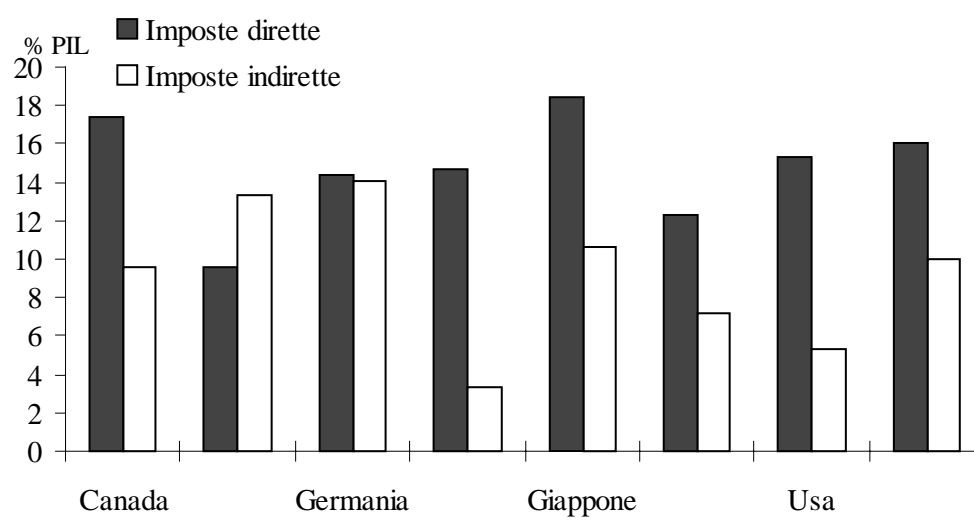
Fonte: OCSE

Tabella 2: Aliquote marginali per livelli di reddito
1978 - 1995
Reddito Medio dei Lavoratori (RML)

	66 per cento del RML	100 per cento del RML	200 per cento del RML
Stati Uniti	21.7	18.5	-4.6
Giappone	9.0	18.7	7.7
Germania	-18.6	4.2	-5.4
Francia	10.9	1.1	3.0
Italia	14.5	9.0	8.4
Regno Unito	-4.5	-4.5	7.0
Canada	3.0	20.7	0.6
Australia	..	2.0	1.0
Belgio	36.3	5.3	12.3
Danimarca	5.5	-8.9	-0.4
Finlandia	14.5	3.8	0.8
Norvegia	4.2	-6.8	-20.1
Olanda	8.9	-5.8	10.0
Spagna	3.4	2.4	4.9
Svezia	-4.5	-22.5	-25.2
Media	7.5	2.5	-0.1

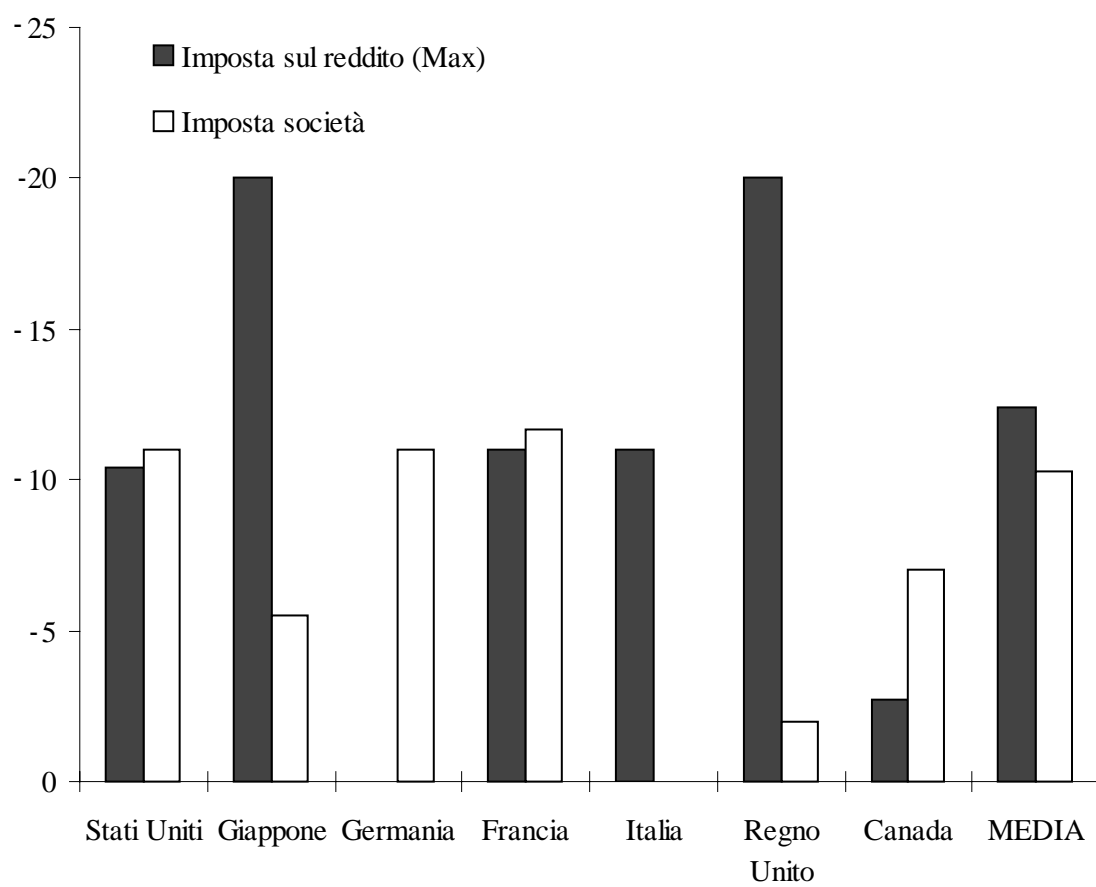
Fonte: OCSE

Figura 1: Pressione tributaria sistema "moderno" 1970



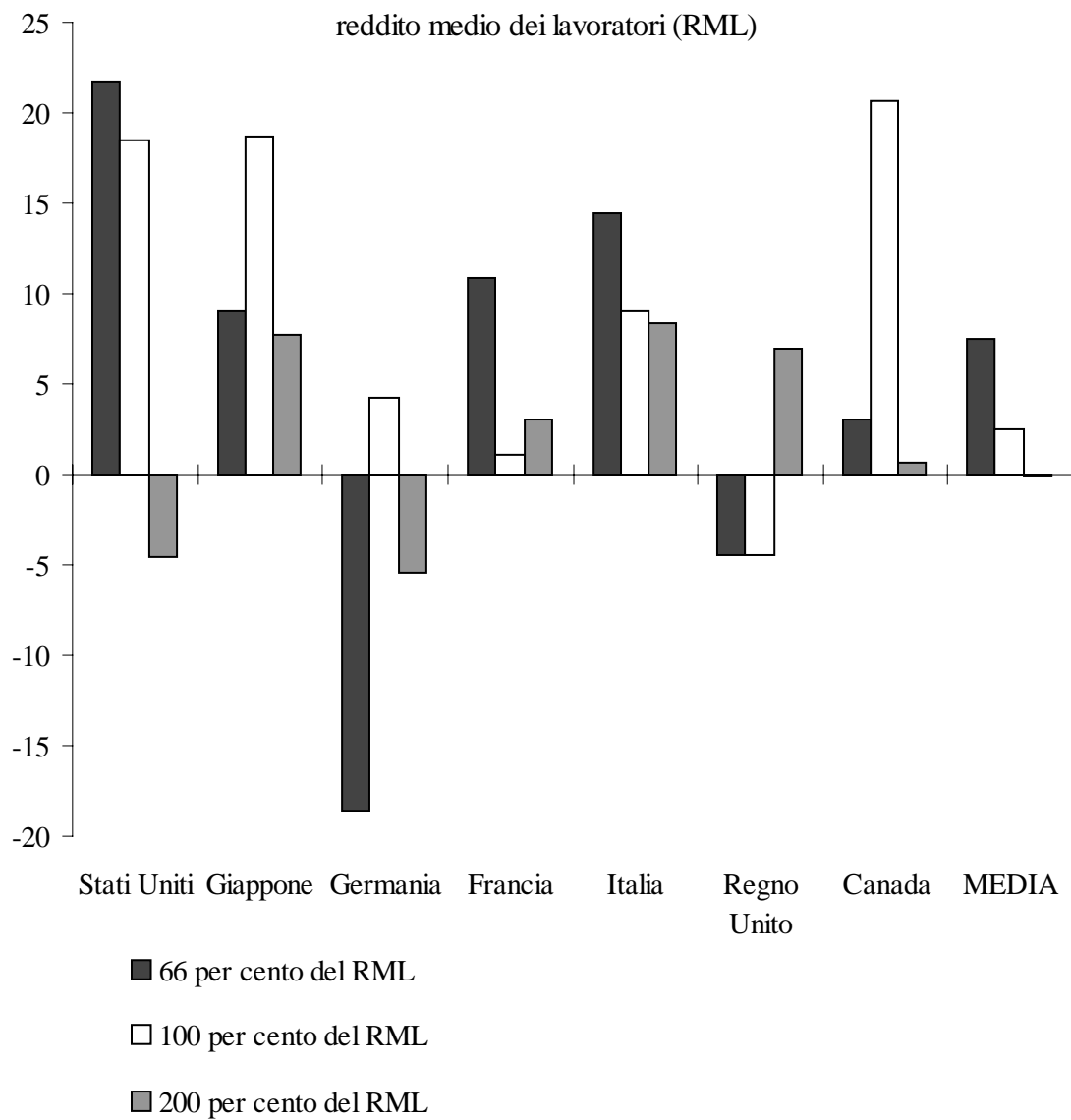
Fonte: OCSE

Figura 2: Riduzione aliquote legali 1986 - 1997



Fonte: OCSE

Figura 3: Aliquote marginali per livelli di reddito
1978 - 1995



Fonte: OCSE

QUADERNI DELLA FACOLTÀ

*I quaderni sono richiedibili (nell'edizione a stampa) alla Biblioteca universitaria di Lugano
via Ospedale 13 CH 6900 Lugano
tel. +41 91 9124675 ; fax +41 91 9124647 ; e-mail: biblioteca@lu.unisi.ch
La versione elettronica (file PDF) è disponibile all'URL:
http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f_pubblicazioni.htm*

*The working papers (printed version) may be obtained by contacting the Biblioteca universitaria di Lugano
via Ospedale 13 CH 6900 Lugano
tel. +41 91 9124675 ; fax +41 91 9124647 ; e-mail: biblioteca@lu.unisi.ch
The electronic version (PDF files) is available at URL:
http://www.lu.unisi.ch/biblioteca/Pubblicazioni/f_pubblicazioni.htm*

Quaderno n. 98-01

P. Balestra, *Efficient (and parsimonious) estimation of structural dynamic error component models*

Quaderno n. 99-01

M. Filippini, *Cost and scale efficiency in the nursing home sector : evidence from Switzerland*

Quaderno n. 99-02

L. Bernardi, *I sistemi tributari di oggi : da dove vengono e dove vanno*